

Claudia Zimmermann-Schwartz

Ministerialdirigentin

Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen

Horionplatz 1

40213 Düsseldorf

Tel.: 0211 / 8618-3574

E-Mail: Claudia.Zimmermann-Schwartz@mgepa.nrw.de

Düsseldorf, den 24.05.2016

| |
|--|
| <p>Deutscher Bundestag Ausschuss f. Familie, Senioren, Frauen u. Jugend Ausschussdrucksache 18(13)76a</p> |
|--|

An den Vorsitzenden des Ausschusses für

Familien, Senioren, Frauen und Jugend

Herrn Paul Lehrieder

Platz der Republik 1

11011 Berlin

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,

ich bedanke mich für Ihre Einladung vom 13. Mai 2016, bei der öffentlichen Anhörung zum Thema „Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ am 06. Juni 2016 als Sachverständige mitzuwirken.

In der Anlage übersende ich Ihnen vorweg eine schriftliche Stellungnahme. Ich bin mit ihrer Veröffentlichung im Internet einverstanden.

Mit freundlichen Grüßen



Claudia Zimmermann-Schwartz

Claudia Zimmermann-Schwartz

Ministerialdirigentin

Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter des Landes Nordrhein-Westfalen

Horionplatz 1

40213 Düsseldorf

Tel.: 0211 / 8618-3574

E-Mail: Claudia.Zimmermann-Schwartz@mgepa.nrw.de

**Schriftliches Statement für die öffentliche Anhörung zum Thema
„Regulierung des Prostitutionsgewerbes“ am 06. Juni 2016 im Aus-
schuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend des Deutschen
Bundestages**

Kurzfassung

Die Ergänzung des geltenden Prostitutionsgesetzes durch ein Bundesgesetz ist sinnvoll und notwendig. Es geht darum, den 2002 beschrittenen Weg zum Schutz IN der Prostitution (statt dem Schutz VOR der Prostitution) fortzusetzen. Die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Bestimmungen zur Regulierung des Gewerbes gehen in die richtige Richtung, bedürfen allerdings der Überprüfung im Detail.

Der Bundestag wäre gut beraten, den Gesetzentwurf auf die Regulierung der Prostitutionsstätten zu beschränken.

Gerade weil valide Daten zu Umfang und Formen von Prostitution sowie zu den Menschen, die in ihr tätig sind, fehlen, ist gesetzgeberische Zurückhaltung geboten.

Dies betrifft zunächst die vorgesehene Legaldefinition von Prostitution, die deutlich zu weit ist und in der Praxis erhebliche Abgrenzungs- wie Vollzugsprobleme mit sich bringen muss.

Die Anmelde- sowie die gesundheitliche Beratungspflicht sind abzulehnen. Sie sind nicht geeignet, die Position und das Selbstbestimmungsrecht von Menschen in der Prostitution zu stärken, noch können sie Menschenhandel entgegenwirken.

Statt weiterer legislativer Maßnahmen, insbesondere statt der Auflegung spezifischer Pflichten, ist es vordringlich, der nach wie vor bestehenden Stigmatisierung von Prostituierten wirkungsvoll entgegen zu treten. An erster Stelle ist dazu mehr Wissen erforderlich, denn nur dann sind eine gesellschaftlich differenziertere Wahrnehmung und Bewertung von Prostitution möglich. Dazu sollte der vorhandene wissenschaftliche Erkenntnisstand mehr genutzt werden.

Darüber hinaus haben niedrigschwellige und anonyme Beratungsangebote, die zielgruppenspezifisch ausgerichtet sind, am ehesten die Chance, Menschen in der Prostitution zu erreichen und adäquate Unterstützung zu leisten. In Nordrhein-Westfalen gibt es gute Vorbilder dafür.

Langfassung

1. Zu meiner Person, insbesondere zu meiner Funktion

Als Juristin und Ministerialbeamtin blicke ich auf eine lange Berufstätigkeit in unterschiedlichsten Fachbereichen sowohl auf Bundes- als auch auf Landesebene zurück. Die Abteilung Frauenpolitik in Nordrhein-Westfalen (jetzt: „Emanzipationspolitik“ im „Ministerium für Gesundheit, Emanzipation, Pflege und Alter“) leite ich seit fast 17 Jahren. Diese Arbeit bereitet mir besondere Freude, denn ich bin biografisch der Frauenbewegung der siebziger Jahre verbunden und Feministin. Zu meinem beruflichen Spektrum gehört das Thema „Schutz und Hilfe für Opfer von Menschenhandel“, und ich bin stolz darauf, dass wir dazu in Nordrhein-Westfalen ein respektables und wohl bundesweit einzigartiges Programm mit einem Volumen von rund 1 Million Euro bereithalten; es beinhaltet die Förderung

von acht spezialisierten Beratungsstellen ebenso wie die Bereitstellung von Mitteln für Dolmetscherinnen und die Unterbringung der Opfer.

Besondere Expertise für das Themenfeld „Prostitution“ habe ich durch die Leitung des Runden Tisches Prostitution Nordrhein-Westfalen erwerben können. Dieses - in der Koalitionsvereinbarung von SPD und Bündnis 90/Die Grünen im Juli 2010 vereinbarte und mit Kabinettsbeschluss vom Dezember gleichen Jahres eingesetzte – unabhängige Gremium hat sich in einem umfangreichen partizipativen Prozess um eine Aufarbeitung der schwierigen und komplexen Thematik bemüht. Der Abschlussbericht „Der Runde Tisch Prostitution Nordrhein-Westfalen“¹, der am 08. Oktober 2014 verabschiedet und vom Kabinett anschließend zustimmend zur Kenntnis genommen wurde, dokumentiert Herausforderungen und Ergebnisse; eingeflossen sind dabei die Stellungnahmen von fast 70 Fachleuten aus Wissenschaft und Praxis. Menschen aus der Prostitution selbst saßen mit am Tisch bzw. wurden darüber hinaus gehört.

Der fast vier Jahre währende intensive Austausch hat sich als nachhaltig erwiesen: Die Wissensbasis zum Thema „Prostitution“ konnte erheblich vergrößert werden. Ethische Diskussionen verliefen fundiert und respektvoll. Dies führte dazu, dass nicht wenige Mitglieder im Laufe des Prozesses ihre Perspektive auf das Themenfeld und ihre persönliche Einstellung zu Prostitution veränderten.

Die intensive, sich über Jahre erstreckende Mitarbeit der Fachleute aus den Ressorts führte zu einer vertieften Kompetenz innerhalb der Landesregierung, die für die Länderbeteiligung im Bundesrat genutzt wurde: Ich möchte hier auf die Entschließung des Bundesrates „Maßnahmen zur Regulierung von Prostitution und Prostitutionsstätten“ vom 11. April 2014 (BR-Drs. 71/14) aufmerksam machen, die maßgeblich auf einen Formulierungsvorschlag von Nordrhein-Westfalen zurückgeht; darüber hinaus verweise ich auf die zahlreichen Anträge von Nordrhein-Westfalen zu dem in Rede stehenden Gesetzgebungsverfahren; sie wurden in Gänze vom FJ-Ausschuss sowie dem G-Ausschuss übernommen, fanden aber nur zum Teil die Unterstützung des Plenums (BR-Drs. 156/1/16; 156/16).

¹ <https://broschueren.nordrheinwestfalendirekt.de/broschuerenservice/mgepa/abschlussbericht-der-runde-tisch-prostitution-nrw/1839>

Kann auch in Druckfassung bestellt werden

2. Die Arbeit der Legislative vor dem Hintergrund einer polarisierten öffentlichen Debatte

Prostitution ist ein Thema, das viele Menschen bewegt. Gleichwohl ist der öffentliche wie private Diskurs von Vorurteilen und Mythen bestimmt. Die mediale Darstellung bewegt sich zwischen Voyeurismus und Tabuisierung, Skandalisierung und Bagatellisierung. Fast regelmäßig findet eine Vermischung von Themen statt: Am häufigsten ist die pauschale Gleichsetzung von Prostitution mit Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung; aber auch Probleme wie sexuell übertragbare Krankheiten, Sucht oder mangelnde Integration nach Migration werden von vielen Menschen automatisch mit Prostitution verbunden.

Die Wertedebatte um Prostitution findet vornehmlich im gleichstellungspolitischen Kontext statt. So ist es auch richtig und folgerichtig, dass der Gesetzentwurf zum Prostituiertenschutzgesetz unter der Federführung des Bundesfrauenministeriums erstellt wurde, und die jetzige Anhörung im Frauenausschuss des Bundestages erfolgt.

Die Diskussion ist stark polarisiert. Im Focus stehen das sexuelle Selbstbestimmungsrecht von Frauen und ihre Würde, zwei zentrale Rechtsgüter, um die Frauen weltweit, aber auch hier in der Bundesrepublik, immer wieder und immer noch kämpfen müssen. Vor diesem Hintergrund ist die Vehemenz der Auseinandersetzung nachvollziehbar. Bemerkenswert ist, dass sich mit der Berufung auf das sexuelle Selbstbestimmungsrecht und die Würde von Frauen frauenpolitisch beide Positionen begründen lassen, so unterschiedlich sie auch sind:

So geht es den einen mittelfristig um Eindämmung und langfristig um die Abschaffung von Prostitution, da sie der Sklaverei gleichzusetzen sei; sie diene der Ausbeutung und zugleich Fortschreibung der traditionell gewachsenen Ungleichheit zwischen Männern und Frauen und degradiere Frauen zum „käuflichen Geschlecht“. Eine „freiwillige“ Entscheidung für Prostitution gebe es fast nie, und wenn, dann nur von besonders privilegierten Personen, deren Situation nicht vergleichbar mit der der Mehrheit sei.

Die anderen sind der Auffassung, die eigenständige Entscheidung einer Person für Sexarbeit sei als Ausdruck ihrer Selbstbestimmung zu akzeptieren; die generelle Zuweisung eines Opferstatus hingegen entmündige sie und mache sie erst zum Objekt. Die Frau verkaufe nicht sich oder ihren Körper, sondern eine Dienstleistung. Und die beklagten Phänomene wie rechtsfreie Grauzonen, ungeschützte,

ausbeuterische Arbeitsverhältnisse und Übergriffe seien erst das typische Resultat von Tabuisierung, Stigmatisierung und Kriminalisierung von Prostitution.

Angesichts der beiden Positionen, die sich unversöhnlich gegenüber stehen, fällt es schwer, eine unvoreingenommene und fachlich fundierte Diskussion zu führen.

So ist denn die Debatte über Prostitution nach wie vor von einem moralisierenden Duktus bestimmt, Kronzeuginnen werden aufgeboten, deren individuelles Schicksal stellvertretend für die Situation aller oder zumindest der allermeisten Menschen in der Prostitution stehen soll, die Gegenseite wird moralisch diskreditiert.

Der Runde Tisch Prostitution hat sich darum bemüht, ein breites Spektrum an Auffassungen und Erfahrungen zur Geltung kommen zu lassen, dabei aber Abstand davon genommen, dezidiert polarisierende Persönlichkeiten einzuladen. Es ging ihm darum, unterschiedlichste Sichtweisen kennenzulernen, sich ihnen zu nähern und sie möglichst in gemeinsame Konzepte zu integrieren. Die aus den jeweiligen Rollen erwachsenden unterschiedlichen Perspektiven mussten immer wieder transparent gemacht und eingebracht werden. Es gab keinen Konsens um jeden Preis, das Dulden von Gegenpositionen gehörte zur Kultur des Miteinanders.

Dies führte zu einer erheblichen Wissens – und Perspektivenerweiterung.

Die Frage, inwieweit es bei Prostitution „Freiwilligkeit“ geben kann, nahm am Anfang breiten Raum ein. In diesem Kontext beschäftigte sich der Runde Tisch auch mit dem schwedischen Modell, er gelangte hier zu einer ablehnenden Haltung.

Generell fand der Runde Tisch zu der Auffassung, dass zwischen den Polen „Prostitution als Beruf“ und „Menschenhandel zur sexuellen Ausbeutung“ die Grenzen durchaus fließend sein können. Auch wenn nicht zu verkennen ist, dass Prostitution als Tätigkeit vor allem von Migrantinnen ausgeübt wird, deren Situation von Armut, Sprachbarrieren, niedrigem Bildungsstand und schlechtem Gesundheitszustand gekennzeichnet ist, so sieht der Runde Tisch auch bei Vorliegen derartiger Umstände noch keine Zwangsprostitution. Auch ökonomischer Druck lässt noch Entscheidungsspielräume offen, die die Annahme einer frei gewählten Tätigkeit rechtfertigen. Generell empfiehlt er eine Orientierung an dem Maßstab des Strafrechts.

Prostitution berührt mit ihrer engen Beziehung zu Sexualität einen Bereich, der in besonderer Weise von persönlichen Wertentscheidungen geprägt ist. Ohne Zweifel verdient die jeweilige ethische Einstellung zu Prostitution als Ausdruck des Persönlichkeitsrechts Respekt und ist zu achten. Eine andere Frage ist allerdings,

inwieweit solche individuellen Einstellungen verabsolutiert und als gesellschaftlich verbindliche Norm für alle durchgesetzt werden können. Hier geben die Grundrechte unserer Verfassung Spielräume und Grenzen vor. Vielen Menschen ist nicht bewusst, dass die Ausübung von Prostitution nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts als berufliche Tätigkeit von Art. 12GG geschützt ist, Einschränkungen sich also nach verfassungsrechtlichen Vorgaben zu bemessen haben. Auch das Recht auf sexuelle Selbstbestimmung ist sowohl als Abwehrrecht wie auch als Entfaltungsrecht konzipiert.

Der vorliegende Gesetzentwurf wird sich also daran messen lassen müssen, inwieweit Grundrechte und verfassungsrechtliche Prinzipien gewahrt sind, und ob es gelungen ist, auf dem Hintergrund der beschriebenen öffentlichen Debatte zu fachlich sinnvollen Regelungen jenseits von Moralisierung zu gelangen.

3. Die Wissensbasis verbreitern! Plädoyer für eine stärkere Einbeziehung der Wissenschaft und größeren Austausch

Alle Versuche am Runden Tisch, exakte Daten zur Quantität von Prostitution insgesamt bzw. zu einzelnen Bereichen zu erhalten, waren nur bedingt erfolgreich. Die in der Öffentlichkeit vielfach genannte Zahl von 400.000 Prostituierten bundesweit lässt sich wissenschaftlich nicht erhärten. Noch schwieriger, da noch stärker tabuisiert, ist eine Einschätzung der Verbreitung mann-männlicher Prostitution; der häufiger genannte Wert von 10 % am Gesamtanteil der Prostitution muss als wenig valider Schätzwert eingestuft werden. Dass auch für die Prostitution transidentischer Menschen eine nicht unerhebliche Nachfrage besteht, zeigt nicht zuletzt die Tatsache, dass ein Kölner Laufhaus für diese Gruppe eine eigene Etage vorhält; dies aber ist nur ein Indiz und vermag wenig über die Quantität auszusagen.

Diesem lückenhaften statistischen Befund entspricht die übereinstimmende Kritik sämtlicher gehörter Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler an einer unbefriedigenden Forschungslage. Untersuchungen betreffen häufig nur eine kleine, spezielle Personengruppe, so dass sich ihre Ergebnisse nicht übertragen lassen; oder aber es geht um einen speziellen Kontext (z. B. HIV-Prävention); oder die Forschung ist durch mangelnde Kontinuität gekennzeichnet bzw. veraltet.

Dennoch gelang es am Runden Tisch mit Hilfe der vorhandenen Expertise, mit zahlreichen Mythen und unermüdlich wiederholten Falschbehauptungen aufzu-

räumen. Deshalb ist es äußerst unbefriedigend, dass die wenigen, aber doch vorhandenen wissenschaftlichen Quellen so gut wie nicht genutzt werden und im öffentlichen Diskurs keine Relevanz entfalten. Ich verweise hier auf den Anhang des Berichts zum Runden Tisch, in dem die einzelnen gehörten Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler (rund ein Dutzend) aufgeführt sind. Beispielhaft möchte ich auf Frau Prof. Dr. Barbara Kavemann, Sozialwissenschaftliches Frauenforschungsinstitut, Freiburg, verweisen, die nicht nur mit der Evaluation des Prostitutionsgesetzes von 2002 befasst war, sondern vielfach zu Menschenhandel und Prostitution geforscht und sich zuletzt auch gemeinsam mit anderen mit der Schrift „Prostitution in Deutschland – fachliche Betrachtung komplexer Herausforderungen“ im April 2014 empfehlend geäußert hat. Es wäre nicht nur für die mediale und gesellschaftliche Debatte, sondern auch für die in Rede stehende parlamentarische Beratung dringend erforderlich, die vorhandene wissenschaftliche Expertise auszuschöpfen und zu nutzen.

Darüber hinaus war es am Runden Tisch bemerkenswert, dass sämtliche gehörten Sachverständigen, ganz gleich, aus welchem Bereich sie kamen, sei es von Polizei, Ordnungsbehörden, Gesundheitsämtern, Beratungsstellen, aber auch aus der Branche selbst, stets betonten, sie könnten seriös nur für den eigenen Bereich sprechen, Einblicke in andere Regionen oder andere Segmente seien ihnen nicht möglich. Prostituierte, die ihre Tätigkeit als nicht belastend erleben, tauchen in keiner Beratungsstelle auf, und erst Recht nicht bei der Polizei; der Betreiber eines Großbordells hat in der Regel wenig Kenntnisse von der Situation in der Wohnungsprostitution; Gesundheitsämter können durch das Angebot einer anonymen Beratung nach §19 Infektionsschutzgesetz Informationen über belastete Lebenssituationen erlangen, die anderen nicht zugänglich sind usw. Viele der Sachverständigen begegneten sich das erste Mal am Runden Tisch, erlebten den Austausch als bereichernd und innovativ. Auch dies legt den Eindruck nahe, dass sich die mediale, gesellschaftliche und politische Diskussion überwiegend aus denselben Zirkeln speist, und von daher ihr Erkenntnisgewinn äußerst begrenzt sein muss. Gerade weil Prostitution unübersichtlich und komplex ist, sind Austausch und Vernetzung unterschiedlichster Professionen unverzichtbar. Dies ist nach meinem Eindruck auch im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens bisher noch zu wenig erfolgt.

4. Was ist Prostitution? Notwendigkeit einer Präzisierung der Definition im Gesetzentwurf

Der Runde Tisch hat die Formel „sexuelle Dienstleistung gegen Geld“ gewählt und mit dieser Basisdefinition ein weites Feld eröffnet. Bei näherer Befassung mit der Materie zeigte sich, dass auch dieser weite Begriff der Prostitution Zweifelsfragen aufwirft: Ist z. B. bezahlter Telefonsex oder Webcam-Sex Prostitution, obwohl doch keine körperliche Berührung stattfindet? Wie ist es mit Sexualassistenz und Sexualbegleitung, bei denen Personen – insbesondere älteren Menschen oder Menschen mit Behinderung - die Möglichkeit geboten wird, eine erfülltere und selbstbestimmte Sexualität zu erleben? Auch können sich bei der Definition von Prostitution Außen- und Innensicht erheblich unterscheiden. So handelt es sich bei der Stricherprostitution in der Regel um Armutprostitution als Überlebensstrategie, bei der keine Identifizierung mit der Tätigkeit besteht. Ähnlich grenzen sich Drogenabhängige, häufig mehrfach abhängige Frauen und Mädchen, die der Beschaffungsprostitution nachgehen, von professioneller Prostitution ab. Beiden Gruppen ist gemeinsam, dass sie in der eigenen Szene erhebliche Stigmatisierung erfahren.

Darüber hinaus verändert sich Prostitution in ihren Formen dynamisch, der wichtigste Faktor dafür ist das Internet. Der Zugang zu Prostitution ist sehr viel leichter geworden, nach sachverständiger Einschätzung sind vermehrt Menschen bereit, Sex nachzufragen wie auch anzubieten, und dies in den unterschiedlichsten Formen. Wie fließend die Übergänge zwischen privater und kommerzieller Sexualität sein können, zeigt beispielhaft das Internetportal „PlanetRomeo“, auf dem private Kontaktanzeigen neben professionellen Escort-Angeboten zu finden sind.

In dem vorliegenden Gesetzentwurf zum Prostituiertenschutzgesetz wird Prostitution als das „Erbringen sexueller Dienstleistungen“ definiert (§ 2 Absatz 2). Nach der Begründung sind von dieser Definition alle sexuellen Handlungen ausgenommen, bei denen kein unmittelbares Gegenüber räumlich anwesend ist, bei denen sich also die sexuelle Dienstleistung an einen unbestimmten bzw. unbekanntem Personenkreis richtet (Seite 58). Obwohl das Internet immer größeren Raum einnimmt und Webcam-Vorführungen zum üblichen (Zusatz)Geschäft etwa von Bordellen gehören, sollen sexuelle Handlungen vor der Kamera nicht als Prostitution gelten. Eine solche Eingrenzung lässt sich wohl nicht systematisch und auch kaum mit einer geringeren Schutzbedürftigkeit begründen, denn auch solche Ar-

beitsplätze können die sexuelle Selbstbestimmung gefährden und ausbeuterisch sein. Die gesetzgeberische Beschränkung macht allerdings Sinn angesichts der Schwierigkeit, diese Bereiche zu erfassen und einer sinnvollen gesetzgeberischen Regelung zu unterwerfen. Dies umso mehr, als mit dem Entwurf zum Prostituiertenschutzgesetz erstmals seit 2002 der Versuch unternommen wird, das geltende Prostitutionsgesetz zu ergänzen. Hier kann es sich nur um erste Annäherungen handeln, Behutsamkeit ist angebracht.

Diese sinnvolle Zurückhaltung wäre aber generell notwendig, denn die Legaldefinition von Prostitution, die der Gesetzentwurf sämtlichen Vorschriften zu Grunde legt, ist viel zu weit: Weder ist eine gewisse Dauer der Tätigkeit erforderlich, noch muss Geld fließen. Wie es in der Begründung heißt: Die Erlangung jeder „geldwerten Gegenleistung“ soll reichen (S. 57) Auch ergibt sich aus der Definition nicht, dass diese sexuellen Dienstleistungen mehreren oder wechselnden Personen gegenüber erbracht werden müssen.

Wir wissen nicht, wie der „typische Weg“ in die Prostitution aussieht, und ob es einen solchen typisierten Verlauf überhaupt gibt. Untersuchungen und Erfahrungsberichte deuten aber darauf hin, dass nicht wenige Menschen „Sex gegen Geld“ zunächst für sich selbst ausprobieren möchten, aus Neugierde, weil sie akute finanzielle Probleme haben, weil sie das Milieu als interessante Gegenwelt anzieht oder weil Bekannte auf diese Weise scheinbar mühelos Geld verdienen. Viele bleiben dabei, obwohl sie zunächst geplant hatten, diese Tätigkeit nur eine Zeit lang auszuüben. Aber es gibt auch andere, die nach kurzer Zeit diese Möglichkeit des Gelderwerbs für sich verwerfen. Diesen Menschen von Amts wegen von Anfang an, im Prinzip nach der ersten sexuellen Handlung mit Gewinnabsicht, das Etikett „Prostituierte/r“ aufzudrücken, ist kontraproduktiv und würde Menschen geradezu in diesen Bereich drängen. Es ist deshalb dringend erforderlich, für die Definition der Prostitution, soweit sie gesetzlich reguliert werden soll, zumindest eine gewisse Dauer der Tätigkeit zu verlangen, wie dies im Übrigen im Gewerbebereich auch üblich ist.

Darüber hinaus birgt die Legaldefinition zahlreiche Abgrenzungsprobleme: Was ist mit Menschen, die gezielt eine ökonomisch-disparitätische Beziehung anstreben? („Jung und Schön sucht Reich?“). Sollen Portale wie „MySugardaddy.eu“ jetzt als Prostitutionsbetriebe gelten? Oder umgekehrt, bei einem Blick in das Armutsmilieu: Ist die Gewährung von Obdach mit dem unausgesprochenen Einvernehmen

„Sex gegen Unterkunft“ jetzt Prostitution mit allen nach den Prostituiertenschutzgesetz damit einhergehenden Pflichten?

Diese Abgrenzungsprobleme stellen Behörden vor unüberwindbare Auslegungs- und erst Recht Beweisprobleme.

Mit gutem Grund haben deshalb sowohl der FJ - als auch der R-Ausschuss des Bundesrates empfohlen, die Begrifflichkeit an das Strafgesetzbuch anzulehnen und die Wörter „sexuelle Dienstleistungen“ durch die Kriterien „wechselnde Partner“, „gegen Entgelt“, und „nicht nur gelegentlich“ zu ergänzen. (BR-Drs. 156/1/16, Ziff. 2).

5. Regulierung des Gewerbes als richtiger und überfälliger Schritt, aber Korrekturen im Detail notwendig

Das Prostitutionsgesetz von 2002 war vom Bundesgesetzgeber mit der Intention verabschiedet worden, die rechtliche Stellung der Prostituierten zu verbessern. Mit der Beseitigung der sogenannten „Sittenwidrigkeit“ zivilrechtlicher Verträge über sexuelle Dienstleistungen erhielten Prostituierte einen einklagbaren Anspruch auf das vereinbarte Honorar sowie – in einem Beschäftigungsverhältnis – Zugang zur Sozialversicherung. Mit dem Gesetz war auch die Erwartung verknüpft, kriminellen Begleiterscheinungen der Prostitution den Boden zu entziehen. Gleichzeitig wurde die bis zum Inkrafttreten des Prostitutionsgesetzes strafbare Förderung der Prostitution gemäß § 180a Abs. 1 Nr. 2 StGB gestrichen. Das hat zur Folge, dass seither die Förderung von Prostitution nur noch strafbar ist, wenn dadurch die persönliche oder wirtschaftliche Bewegungsfreiheit von Prostituierten beeinträchtigt wird.

Die Ergebnisse der im Auftrag der Bundesregierung im Jahre 2007 veröffentlichten Evaluation des Prostitutionsgesetzes haben jedoch deutlich gemacht, dass die Ziele des Gesetzes nur zu einem begrenzten Teil erreicht wurden: Die Möglichkeit für den Abschluss sozialversicherungspflichtiger Beschäftigungsverhältnisse wird in der Praxis so gut wie nicht angenommen. Weder war ein kriminalitätsmindernder Effekt nachweisbar, noch eine Erschwernis der Verfolgung von Menschenhandel oder Zwangsprostitution. Im Rahmen der Evaluation wurde insbesondere offenbar, dass die in Zivil- und Strafrecht getroffenen Änderungen nur eine geringe Ausstrahlung auf andere Rechtsgebiete entfalten konnten. Der Herstellung besserer Arbeitsbedingungen in Bordellbetrieben steht nun kein gesetzliches Verbot

mehr entgegen, der Markt wurde aber geöffnet, ohne weitere Eingrenzungen vorzunehmen. Dies hat problematische Entwicklungen begünstigt.

Der Runde Tisch Prostitution hat sich intensiv mit diesem Markt beschäftigt. Unübersehbar ist u.a. die zunehmende Dominanz von Geschäftsmodellen, die auf maximalen Profit ausgerichtet sind. Auch wenn Prostituierte formal selbstständig arbeiten, sind sie doch mehr oder weniger in Betriebsabläufe eingegliedert, so dass, je nach konkreten Gegebenheiten, Scheinselbstständigkeit vorliegen kann. Auch die Frage, welche Vorgaben von Betreiberseite gemacht werden dürfen, ohne das sexuelle Selbstbestimmungsrecht zu verletzen, kann im Einzelnen zweifelhaft sein. Diese Entwicklungen gehen zu Lasten der Menschen, die in der Prostitution arbeiten.

Der Runde Tisch Prostitution NRW hat sich deshalb für die Schaffung einer geeigneten rechtlichen Grundlage zur Regulierung von Bordellen und bordallähnlichen Betrieben ausgesprochen. Nach seiner Auffassung müssen dabei die Regelungen auf die spezifischen Bedingungen der Prostitution zugeschnitten sein und sollten sich am öffentlichen Wirtschaftsrecht orientieren. Dabei plädiert der Runde Tisch für die Überprüfung der Zuverlässigkeit der Betreiberin oder des Betreibers. Personenbezogene Versagensgründe sollten sich nicht auf Vorstrafen wegen einschlägiger „Milieudelikte“ beschränken; sinnvoll könne auch die Erfassung von Steuerschulden sein. Ebenso empfiehlt der Runde Tisch die Vorgabe verbindlicher, überprüfbarer und durchsetzbarer Standards etwa zu Hygiene oder zum Arbeitsschutz. Eine fehlende Einhaltung der Standards müsse Sanktionen nach sich ziehen bis hin zur Untersagung des Betriebs. Besonderen Wert legte das Gremium auf die Definition des Begriffs der Prostitutionsstätte: Es sollten auch gewerblich ausgerichtete Prostitutionsformen erfasst werden (z. B. Veranstaltungen), die flexibel und mobil an wechselnden Orten stattfinden. Erforderlich sei eine Definition, die den dynamischen Entwicklungen des Marktes Rechnung trägt.

Damit hat der Runde Tisch Anforderungen formuliert, über die im Grundsätzlichen weitgehend Konsens besteht. Sowohl der Antrag der Fraktion Bündnis90/DIE GRÜNEN (BT-Drs. 18/7243) als auch der Antrag der Fraktion DIE LINKE (BT-Drs. 18/7236) beinhalten die Forderung nach effektiven und praxistauglichen Regelungen zur Regulierung von Prostitutionsstätten mit klaren Anforderungen an die Betreibenden, an die die Erteilung der Erlaubnis für den Betrieb gebunden sein soll.

Diesen Anforderungen trägt der Gesetzentwurf zum Prostituiertenschutzgesetz in erfreulicher Weise Rechnung. Er stellt hier eine sinnvolle Ergänzung des Prostitutionsgesetzes von 2002 dar und führt verbindliche Vorgaben ein, die geeignet sind, die Situation von Menschen in der Prostitution zu verbessern. Vorschriften, nach denen z.B. einzelne für sexuelle Dienstleistungen genutzte Räume über ein sachgerechtes Notrufsystem verfügen müssen oder sich die Türen dieser Räume jederzeit von innen öffnen lassen müssen, sind eine schlichte Notwendigkeit; ebenso machen Pflichten für die Betreiberseite Sinn, jederzeit Kondome, Gleitmittel und Hygieneartikel bereit zu stellen; auch die gesetzlich festgeschriebene Notwendigkeit der Erstellung eines Betriebskonzeptes, in das Einsicht verlangt werden kann, ist unterstützenswert, ebenso wie es die Vorgaben zur Zuverlässigkeit der Betreiber sind. Der Gesetzentwurf trägt auch der Dynamik des Marktes Rechnung, indem er etwa Veranstaltungen mit einbezieht.

Auf Kritik müssen die vorgesehenen Bestimmungen allerdings hinsichtlich ihrer pauschalen Geltung unabhängig von dem Charakter und der Größe des Betriebes stoßen. Dies ist nicht sachgerecht, umso mehr, als die im Gesetzentwurf enthaltenen Vorschriften über den Betrieb eines Prostitutionsgewerbes bereits dann gelten sollen, wenn eine Person durch eine andere sexuelle Dienstleistungen anbietet (§ 2 Abs. 3, §§ 12-28). Damit müssen auch kleinste Einheiten, die nur aus 2 Personen bestehen, dieselben Anforderungen erfüllen, die etwa für große Laufhäuser gelten. Dies würde auch solche kleinen Betriebe treffen, die typischerweise von Frauen geführt werden und nicht selten besonders gute Arbeitsplätze bieten. Diese kleinen Einheiten wären regelmäßig auch nur in Gewerbe- und Industriegebieten zulässig. Die Verdrängung an den Stadtrand läuft aber gerade dem angestrebten Ziel des verbesserten Schutzes von Prostituierten diametral zuwider. Gerade dort wären sie der Konkurrenz durch Großbetriebe ausgeliefert, was ihre wirtschaftliche Lage weiter erschweren würde. Dementsprechend haben sich der FJ- und der Wi-Ausschuss des Bundesrates dafür ausgesprochen, die unterschiedslose Anwendung dieser Auflagen, die gerade Kleinstbetriebe treffen muss, zu überprüfen (BR-Drs. 156/1/16, Ziffer 3).

Hinsichtlich des in § 18 Absatz 2 Nr. 7 des Gesetzentwurfs verankerten Verbots der Nutzung von Arbeitsräumen als Schlaf- und Wohnplatz hat sich auch das Plenum des Bundesrates skeptisch geäußert und um Prüfung gebeten, ob eine solche Vorgabe den tatsächlichen Verhältnissen Rechnung trägt. Es bestehen erheb-

liche Zweifel, ob die als selbstverständlich beschriebene Trennung von Arbeiten sowie Wohnen und Schlafen tatsächlich in der Arbeitswelt so praktiziert wird. In vielen Branchen haben freiberuflich Tätige oder selbstständige Unternehmerinnen oder Unternehmer keine finanziellen Kapazitäten für die Anmietung von zusätzlichen Büroräumen. Entsprechende Ressourcen dürften sicherlich bei den meisten Prostituierten nicht vorhanden sein. Da hilft es wenig, dass der Gesetzentwurf Personen, die zur Ausübung der Prostitution nach Deutschland einreisen, eine Übernachtungsmöglichkeit für 1-2 Tage gestattet. In dieser Zeit dürfte es vollkommen unrealistisch sein, eine bezahlbare separate Unterkunft zu finden. Vielmehr ist zu befürchten, dass Bordellbetreiber, um der Auflage des Gesetzes zu genügen, zusätzlichen Wohnraum stellen und damit eine ohnehin schon gegebene faktische Abhängigkeit von Prostituierten noch verstärken würden (Beschluss des Bundesrates vom 13.05.2016, BR-Drs. 156/16 Nr. 6).

Es wäre sicherlich zielführend gewesen, bei der Formulierung der konkreten Anforderungen an Arbeitsbedingungen stärker die Erfahrungen und Kompetenzen von Menschen aus der Branche mit einzubeziehen.

6. Stärkung der Position von Prostituierten – das Stigma als Haupthindernis

Im Gesetzentwurf findet sich als eines seiner Ziele die Stärkung des Selbstbestimmungsrechts von Prostituierten. Damit eine solche Stärkung gelingen kann, ist nach Auffassung des Runden Tisches Prostitution eine Professionalisierung unverzichtbar.

Eine selbstbestimmte Entscheidung für eine Tätigkeit in der Prostitution ist umso eher gegeben, als sie auf der Grundlage einer genauen Kenntnis der Bedingungen erfolgt: Diese betreffen nicht nur die Rechtslage (insbesondere eigene Rechte und Pflichten), sondern auch das jeweilige Segment und den spezifischen Arbeitsplatz. Um Prostitution ohne Schaden für die eigene physische und psychische Gesundheit auszuüben, bedarf es erheblicher Kompetenzen, die nicht ohne weiteres vorausgesetzt werden können: Das Wissen um eine den eigenen Körper schonende Arbeitsweise gehört ebenso dazu wie die Fähigkeit, sich gegenüber unangemessenen Erwartungen von Kunden abzugrenzen. Wichtig ist auch der Schutz der Persönlichkeit, die etwa durch eine Aufhebung der angestrebten Anonymität oder herabsetzende Werbung verletzt werden kann; besondere Dringlichkeit erlangt dieser Aspekt durch das Internet, das entsprechende Medienkompe-

tenz voraussetzt und spezielle Möglichkeiten und Gefährdungen mit sich bringt. Nicht zuletzt muss, da Prostitution an privaten oder unsicheren öffentlichen Orten ausgeübt wird, der Schutz vor Gewalt gewährleistet sein.

Soll Prostitution eine tragfähige ökonomische Basis bilden, sind realistische Vorstellungen von den jeweiligen Verdienstmöglichkeiten unverzichtbar. Auch während der Ausübung der Prostitution muss die eigene finanzielle und soziale Absicherung im Blick sein, um Verschuldung und daraus entstehende Zwangslagen zu vermeiden.

Am Runden Tisch wurde immer wieder deutlich, dass diese umfassenden Kenntnisse und Fähigkeiten in der gelebten Wirklichkeit nur selten vorhanden sind. Bestenfalls werden sie nach und nach in der Praxis erworben. Erkenntnisse aus einzelnen am Runden Tisch benannten Untersuchungen, geschilderte Beobachtungen aus der Praxis und die Erläuterung individueller Biographien legen die Annahme nahe, dass viele Menschen, selbst wenn sie schon seit Jahren oder sogar Jahrzehnten in der Prostitution arbeiten, ursprünglich nur an eine vorübergehende Tätigkeit gedacht hatten. Die Bereitschaft, sich umfassend mit Prostitution auseinander zu setzen und die Konsequenzen für die eigene Person und den eigenen Lebensweg zu bedenken, ist damit häufig insbesondere zu Beginn der Tätigkeit nur wenig gegeben.

Eine große Rolle spielt bei dieser Vermeidung der Auseinandersetzung und vielfach fehlenden Identifizierung mit der Tätigkeit die nach wie vor bestehende Stigmatisierung von Prostitution. So ist in der besonders tabuisierten männlichen Prostitution ein professionelles Verständnis der Tätigkeit besonders gering ausgeprägt.

Immer wieder wurde am Runden Tisch von Menschen aus der Prostitution der Wunsch nach menschlichem Respekt geäußert; die Diskriminierung wird überwiegend als sehr schmerzhaft erlebt. Trotz der Abschaffung der zivilrechtlichen Sittenwidrigkeit sehen sich Menschen in der Prostitution immer noch gezwungen, ein Doppelleben zu führen. Es fehlt häufig an Vertrauen in die Polizei und Behörden, Beratungsstellen oder Gesundheitsämter berichten, wie lange es dauert und wie viele vertrauensbildende Maßnahmen es erfordert, bevor sich Menschen öffnen, ihre Tätigkeit offenbaren und damit auch für eine adäquate Unterstützung und Hilfestellung zugänglich sind.

Das Stigma, das nicht nur Diskriminierung und Ausgrenzung, sondern moralische Verurteilung bedeutet, ist wirkmächtig. Wie der Abschlussbericht der wissenschaftlichen Begleitung für das große 5-jährige Bundesmodellprojekt „Unterstützung des Ausstiegs aus der Prostitution“ vom Oktober 2015 (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) eindrucksvoll belegt, verhindert das Stigma auch die berufliche Umorientierung. Prostitution ist eine eigene Welt, getrennt von der normalen bzw. bürgerlichen Sphäre, es gibt von der einen zur anderen keine Brücken. Auch nach dem Wechsel in eine andere Tätigkeit wirkt das Stigma fort, es besteht die Angst, dass die frühere Tätigkeit im neuen Arbeitsumfeld entdeckt wird, man muss den Kontakt zu alten Bekannten aus dem Milieu abbrechen, und für die meisten Betroffenen ist es extrem belastend und kaum möglich, die erlebte oder befürchtete Verurteilung des eigenen Tuns angemessen und ohne Schaden für das eigene Selbstbild und die eigene Identität einzuordnen. Umgekehrt hat sich erwiesen, dass der Umstieg in eine andere berufliche Tätigkeit am ehesten den Personen gelingt, die in der Prostitution professionell und damit in einem hohen Maße selbstbestimmt agieren konnten.

Auf diesem Hintergrund hat der Runde Tisch allen Maßnahmen, die geeignet sind, das Stigma fortzusetzen oder sogar zu vergrößern, eine klare Absage erteilt. Erforderlich ist es vielmehr, an die erfolgreiche Praxis anzuknüpfen, die zeigt, wie Prostituierte in ihrer spezifischen Lebenslage durch Angebote erreicht werden können. So gibt es in Nordrhein-Westfalen ein Netz von Beratungsstellen, die auf unterschiedlichste Zielgruppen in der Prostitution fokussiert sind und über viel Erfahrung und Expertise verfügen. Dabei müssen im Rahmen der Beratung innovative Ansätze besondere Beachtung finden, die der dynamischen Weiterentwicklung auf dem Markt Rechnung tragen. Als gelungenes Beispiel sei hier LOLA genannt, eine App für Prostituierte insbesondere aus den osteuropäischen Beitrittsländern, die weder durch persönliche Ansprache, noch durch das Aushändigen von Informationsmaterial erreicht werden können (Analphabetismus ist nicht selten), aber über ein Smartphone verfügen. Unter www.lola-nrw.de ist der niedrighschwellige Zugang zu Informationen in Form von Kurzvideos in unterschiedlichen Sprachen gewährleistet, ein GPS-Wegweiser-System erleichtert den Gang zu Beratungsstellen und wichtigen Anlaufstellen, ein Beratungs-Chat eröffnet die Möglichkeit ortsunabhängiger anonymer Beratung.

7. Statt Stärkung der Selbstbestimmung beinhaltet der Gesetzentwurf Bevormundung und Kontrolle – Ablehnung des Abschnitts 2 (§§3-11)

Zur Zeit der Erstellung des Abschlussberichtes waren die gesetzgeberischen Pläne der Bundesregierung noch nicht so konkretisiert, dass eine Auseinandersetzung damit im Detail möglich gewesen wäre. Der Runde Tisch hat aber bei seiner Abschlusssitzung am 08. Oktober 2014 seinen großen Bedenken gegen die damals bereits diskutierten repressiven Maßnahmen Ausdruck verliehen.

Der nun vorliegende Gesetzentwurf weist in seiner Konzeption des Abschnitts 2 den erheblichen Mangel auf, nicht klar genug zwischen der Bekämpfung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung als Straftat einerseits und der Ausübung der Prostitution als einer von der Berufsfreiheit nach Art. 12 GG geschützten Tätigkeit andererseits zu unterscheiden. Es wird (im Gegensatz zu der Regulierung der Prostitutionsstätten, die dem Gewerberecht zugeordnet wird) ein Sonderordnungsrecht geschaffen, das auf Gefahrenabwehr fokussiert ist. Da die Anmeldepflicht mit der Prüfung weiterer Voraussetzungen verknüpft wird, bekommt Prostitution den Charakter einer erlaubnispflichtigen Tätigkeit.

Es bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, insbesondere im Hinblick auf die in Art. 12 garantierte Berufsfreiheit, die in Art. 2 Absatz 1 in Verbindung mit Art. 1 Absatz 1 GG verankerten Persönlichkeitsrechte der Betroffenen sowie die Verfassungsgrundsätze der Normenklarheit und der Verhältnismäßigkeit.

Die Anmeldepflicht und die zur ihrer Erfüllung vorausgesetzte gesundheitliche Beratungspflicht sind nicht geeignet, einen erhöhten Schutz für Prostituierte zu erreichen. Man muss davon ausgehen, dass ein nicht unerheblicher Teil der Menschen in der Prostitution diesen Pflichten nicht nachkommen wird, denn sie sind wegen der nach wie vor bestehenden Stigmatisierung dringend auf Anonymität angewiesen. Es ist zu befürchten, dass die Einführung solcher Pflichten eine große Zahl von Prostituierten in intransparente, illegale Bereiche ausweichen lässt und damit ihre Verletzbarkeit und Gefährdung noch erhöht. Die Gefahr von Übergriffen steigt, die Möglichkeiten, Mittel des Rechtsstaates zu nutzen, sind geschwächt, der Zugang zu Beratungs- und Unterstützungsmöglichkeiten ist erschwert.

Die gesetzliche Vorgabe, sowohl die Anmeldebescheinigung als auch die Bescheinigung über die erfolgte Gesundheitsberatung mit sich zu führen, erhöht die Gefahr eines unfreiwilligen Outings sowie die Erpressbarkeit durch Kunden, die

sich die Bescheinigungen vorlegen lassen können und damit persönliche Daten in Erfahrung bringen.

Die Annahme, Menschenhandelsopfer könnten im Rahmen der Anmeldung erkannt und unterstützt werden, ist lebensfremd. Eine solche Identifikation der Opfer ist selbst für geschulte Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte eine große Herausforderung und bei einem einmaligen Kontakt kaum möglich. Hinzu kommen sprachliche und kulturelle Barrieren. Der nach dem Gesetzentwurf verlangte „kommunikative Austausch“ kann keine Grundlage für eine seriöse Einschätzung bieten. Vielmehr besteht die Gefahr, dass subjektive Vorstellungen von Prostitution, einschließlich persönlicher, moralischer Bewertungen, bei der Entscheidung über die Erteilung der Anmeldebescheinigung zum Tragen kommen.

Wir wissen doch: Das Hauptproblem bei der Verfolgung des Menschenhandels zur sexuellen Ausbeutung ist eine mangelnde Aussagebereitschaft der Opfer, und dies nicht ohne Grund: Nicht selten fehlt ein Opferbewusstsein, oder Opfer haben Angst vor Repressalien gegen sich oder Angehörige, wenn sie sich offenbaren. Eine Behörde, von der man sich die Erteilung der notwendigen Anmeldebescheinigungen erhofft, ist nicht der Ort, an dem die Darlegung einer schwierigen Lebenssituation oder gar einer Zwangslage naheliegt. Und dies umso weniger, als viele Migrantinnen und Migranten im Heimatland schlechte Erfahrungen mit staatlichen Stellen gemacht haben. Gerade Frauen in Abhängigkeitsverhältnissen werden sich anmelden müssen, damit die Hintermänner sie ungefährdet weiter ausbeuten können.

Prostitution geht mit vielfältigen gesundheitlichen Risiken einher, deshalb ist in der Tat eine gesundheitliche Beratung sinnvoll und notwendig. § 19 Infektionsschutzgesetz enthält ausdrücklich die Möglichkeit der geschützten anonymen Beratung und hat sich in der Praxis bewährt. Dieses Recht wird durch die nun einzuführende gesundheitliche Pflichtberatung bedroht. Im Übrigen sind Pflichtberatungen, insbesondere wenn sie in einem so sensiblen Bereich erfolgen, kontraproduktiv. Die erfolgreiche HIV-Prävention der Bundesrepublik beruht auf diesen Erkenntnissen. Die Voraussetzungen für eine gute, an den Bedarfen der jeweiligen Klientinnen und Klienten orientierte Beratung werden mit einer solchen Pflichtberatung ignoriert, fachliche Standards verletzt.

Die dargestellten schwerwiegenden Bedenken gegen Anmelde- und Beratungspflicht werden, das hat die Anhörung durch das federführende Bundesminis-

terium im Herbst 2015 gezeigt, von wichtigen Verbänden geteilt. Nicht nur die Interessenvertretungen der Menschen in der Prostitution selbst, sondern auch Verbände wie der Deutsche Juristinnenbund, der Deutsche Frauenrat, die Diakonie Deutschland oder die Deutsche Aidshilfe haben sich scharf und eindringlich gegen die vorgesehenen Bestimmungen gewandt.

Der FJ- und der G-Ausschuss im Bundesrat sprechen sich in ihren Empfehlungen ebenfalls für eine Streichung der §§ 3 bis 11 des Entwurfs aus (BR-Drs. 156/1/16 Nr. 4).

8. Weitere Bedenken im Detail

Die umfangreiche BR-Strichdrucksache und auch das Abstimmungsergebnis im Bundesratsplenum vom 13. Mai 2016 (BR-Drs. 156/16) dokumentieren, dass zumindest ein Teil der Länder diese und darüber hinausgehende schwerwiegende rechtliche und fachliche Bedenken gegen den Gesetzentwurf hat. Besonderes Augenmerk möchte ich auf § 11 ProstSchG legen, der in Abs. 3 und Abs. 4 Ermächtigungsgrundlagen für behördliche Anordnungen und weitere Maßnahmen vorsieht. Der Bundesrat hält in seiner Mehrheit diese Vorschriften für verfassungsrechtlich bedenklich und sieht in ihnen einen „Freibrief für die Verdrängung jeglicher sichtbarer Prostitution“ (BR-Drs. 156/16 Nr. 4).

Darüber hinaus enthält der Gesetzentwurf einen moralisierenden Duktus, der unangemessen ist.